

한국의 주민자치 흐름과 주민자치회의 향후 방향

하태영*

주민자치위원회는 읍면동의 문화복지 및 자치기능 강화 등을 위해 주민자치센터 관련 심의·자문 및 운영을 위해 설치되었으나, 20여년이 경과한 지금 지역공동체 형성, 자치활동, 주민복지증진 등의 기능보다는 여가·문화의 교육 프로그램 중심으로 운영되고 있는 것이 현실이다. 주민자치는 주민 커뮤니티 형태로 주민들의 참여를 통해 발전해 왔지만 진정한 주민자치는 실현되지 않고 있다. 행정안전부는 풀뿌리 자치 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해 2013년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(2010년 「행정체제개편특별법」 명칭 변경)에 주민자치회 근거를 두고 시범실시를 시작하였으나(47개), 기대한 전환점을 맞이하지 못한 가운데 2013년부터 시행해온 시범 주민자치회를 2018년부터 위원의 추천 선정, 자치계획 수립, 주민총회 개최, 실행예산 연계 등 새롭게 재구성하여 추진하고 있다. 이에 현재까지 주민자치 흐름을 살펴보고 향후 방향을 제시하고자 뉴스 데이터를 활용하여 주민자치와 주민자치회 흐름을 시기별로 빅데이터 분석을 하여 살펴보았다. 이를 통해 풀뿌리 주민자치 활성화를 위한 주민자치회 발전방안, 방향을 논하였다. 또한 주민자치 발전과 지역에 도움이 되고자 국내외 주민자치, 주민자치회 사례를 제시하였다.

주제어: 주민자치, 주민자치회, 활성화, 발전방안

* 행정안전부 사무관, 부산대학교 경영학 박사

I. 서론

주민자치는 지역 주민들이 지역의 주인으로서 지역 문제에 관심을 가지고 함께 해결해 가는 것을 말한다. 즉, 지역을 더욱 발전하게 하고 살기 좋은 곳으로 만들려고 노력하는 것이다. 주민자치는 주민의 자치능력을 중요시하는 민주적이고 지방분권적인 제도이다. 오늘날, 주민들이 자치조직을 중심으로 공동체와 지역의 문제를 스스로 해결하려는 ‘주민자치’ 활성화는 자연스러운 시대적 귀결이다.

1988년 지방자치법이 개정되었고, 1991년부터 지방자치를 실행하게 되었다. 지방의회의 의원들을 주민들이 직접선거를 통해 선출하여 지방의회를 구성하였다. 1995년 자치단체장이 주민의 직접선거를 통해 선출되었다. 그러나 지방자치시대가 도래했음에도 불구하고 주민들이 공공서비스를 자치적으로 집행하고 결정하기에는 거리가 있어 왔다.

주민자치위원회는 1999년 기능전환 당시, 읍면동의 문화·복지 및 자치기능 강화 등을 위해 주민자치센터 관련 심의·자문 및 운영을 위해 설치되었다. 국민의 정부 당시 100대 국정개혁과제로 읍면동 기능전환을 추진하였다. 주민자치위원회 위원은 선정위원회가 심의(면접)·추천, 읍면동장 임명하였다. 1999년, 278개동 시범사업 이후, 1단계 94개 자치구 및 일반시의 동, 2단계 138개 도농복합시 및 군의 읍면동으로 확대하였고, 전국 3,491개 읍면동(행정안전부, [2020년 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황: 2019.12.31. 현재]) 중 2,944개 읍면동에 주민자치위원회가 설치되었다(행정안전부, 2020년 4월 22일 보도자료).

그동안은 중앙과 지방간의 권한·기능배분에 관한 의제가 중요하였

고, 작은 단위의 풀뿌리 주민자치는 상대적으로 주목받지 못했다. 자치분권 실현을 위해서는 그동안의 단체자치 중심성을 넘어, 주민의 의사와 뜻이 반영되는 시민주권과 지방 민주주의가 실천이 반드시 전제되어야 한다.

하지만 20여년이 경과한 지금 주민자치위원회는 읍·면·동 행정업무에 대한 자문역할에 그치고 있고, 주민자치센터는 지역공동체 형성이나 자치활동, 주민복지증진 등의 기능보다는 여가·문화의 교육 프로그램 중심으로 운영되고 있는 것이 현실이다. 주민자치는 주민 커뮤니티 형태로 주민들의 참여를 통해 발전해 왔지만 진정한 주민자치는 실현되지 않았다.

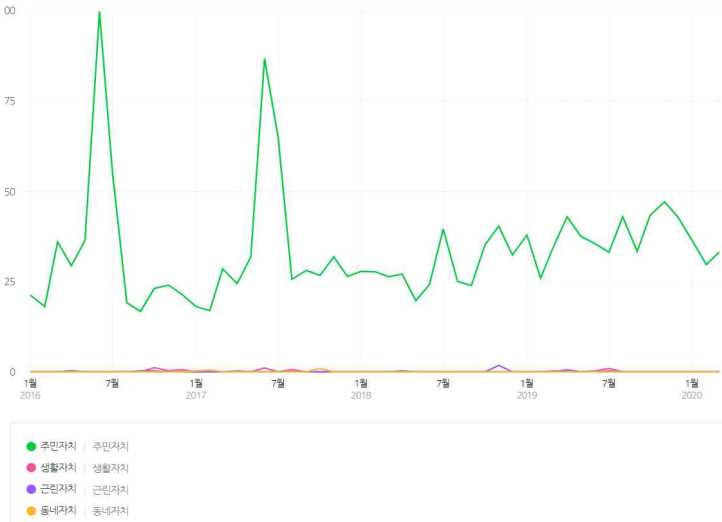
시대적 흐름에 따라 주민 중심의 생활자치가 강화되고, 다양한 지역문제를 스스로 해결하기 위한 필요성의 증대와 민주적인 참여의식 고양 및 동네자치의 활성화 필요성이 제기되었다. 이에 공동체 생활자치 활성화를 위해 읍면동에 설치되는 주민자치회가 주민자치 대표기구이자 민관협치 기구로 2010년 등장하였다.

행정안전부는 풀뿌리 자치 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해 2013년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(2010년 「행정체제개편특별법」 명칭 변경)에 주민자치회 근거를 두고 시범 실시를 시작하였으나, 기대한 전환점을 맞이하지 못한 가운데 2013년부터 시행해온 시범 주민자치회를 2018년부터 위원의 추천 선정, 자치 계획 수립, 주민총회 개최, 실행예산 연계 등 새롭게 재구성하여 추진하고 있다.

이에 현재까지 주민자치 흐름을 살펴보고자 뉴스 데이터를 활용하여 주민자치와 주민자치회 흐름을 시기별로 빅데이터 분석을 하여 살펴볼 필요성이 있으며, 이를 통해 풀뿌리 주민자치 활성화를 위한 주민자치회 발전방안, 방향을 제시하고자 한다.

주민자치라는 단어는 생활자치, 근린자치, 동네자치 등 유사한 용어들이 있으나 <그림 1>과 같이 대부분 '주민자치' 용어가 사용(검색)됨에 따라 이후 주민자치용어로 사용을 통일한다(주민자치 1719, 생활자치 5, 근린자치 3, 동네자치 2).

〈그림 1〉 주민자치 유사어 사용(검색어) 빈도



(출처 : 연구자 구성/네이버 데이터랩 조사(2016년 1월~2020년 3월), 전체 연령 및 성별, 모바일 · PC)

II. 주민자치회의 등장

1. 주민자치회 배경

2010년 10월 「행정체제개편특별법」에 주민자치회 제정, 설치 근거를 마련하였고, 이후 2013년에 법명이 「지방분권 및 지방행정체제

개편에 관한 특별법」으로 변경되었으며 현재 주민자치회는 동법 제 27~29조¹⁾와 자치단체 조례에 근거를 두고 있다. 풀뿌리자치 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해 읍면동 단위에 설치되는 주민참여기구이다.

2013년도에 주민자치회 시범실시를 시작하였고(담당 중앙부처 행정안전부), 2013년 7월 31개, 2015년 10월 18개소를 추가 지정하였다(목포시 상항동, 파주시 운정2동 미설치로 16개소). 2017년까지 3,500여개 읍면동 중 47개 지역에서 운영되는데 그쳤으나, 최근 들어 주민의식 변화에 따라 주민자치의 중요성이 부각되고 2018년부터 행정안전부에서 위원의 추천 선정, 자치계획 수립, 주민총회 개최, 실행예산 연계 등 주민자치회를 새롭게 재구성하여 추진하고 있다. 이에 2018년도 95개까지 증가하였고 2019년도에는 408개로 대폭 확대되었다. 2020년 6월 말에는 626개까지 확대되었고(행정안전부, 주민자치회 현황 20.6.26.), 향후 지속적으로 확산될 예정이다(행정안전부, 2020년 1월 31일 보도자료).

-
- 1) 제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.
제28조(주민자치회의 기능) ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.
② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항
제29조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.
② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.
③ 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.
④ 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

주민자치회는 2017년도 말을 기준으로 전과 후로 나눌 수 있다. 전은 다음과 같이 서술할 수 있다(정진현, 2017). “2013년 7월부터 시작된 주민자치회 시범실시는 시계(視界)제로의 상태에서 표류하고 있다. 주민자치의 시대적 필요성이나 시범실시의 목적 등은 이미 수식어에 불과하다. 시범실시 주관부처는 정책 도입에 소극적이고 지방자치단체 또한 대부분 무관심하다. 공무원들은 주민자치회가 읍면동과 대등한 관계, 심지어는 지휘감독권을 갖는 것이 달갑지 않다. 행정자치부가 권고한 주민자치회의 전용공간 마련, 유급사무원 및 최소수준의 재정지원도 지방자치단체에서는 먹히지 않는다.”

“시범실시 현장에서 주민자치회는 마을발전을 위해 어떤 일을 할 것인가 스스로 결정해야 하나, 사업기획 및 추진은 현재 공무원 조직에 크게 의존할 수밖에 없다. 주민자치회의 시범실시로 읍면동의 업무량은 증대되고, 주민자치회의 기능은 역으로 축소된다. 읍면동과 주민자치회 간 갈등이 심각한 지역도 있다. 협력은 실종되고 고성만 오고 간다. 열정과 의욕을 가지고 참여한 주민자치회 위원들은 방치 수준의 지원체계와 현실에 회의감만 커지고 있다.”

하지만 2017년 문재인 정부 들어서 중앙집권적 국정운영 한계 극복과 우리 사회가 직면한 복잡한 문제 해결을 위해 자치분권을 강조하고 있으며, 연방제에 버금가는 고도의 자치분권 및 100대 국정과제에 자치분권을 구체화하였다(국정과제 74번 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화)(국정기획자문위원회, 2017).

자치분권의 최종 목적은 주민들의 삶의 질 향상과 공동체 가치 회복이다. 이를 위해 주민과 접촉하는 최 일선 행정단위인 읍면동에서부터 주민자치와 공동체 돌봄을 중심으로 혁신할 필요성이 지속적으로 제기되었고, 이에 대통령 훈령(제381호) 「주민자치형 공공서비스 추진단의 설치 및 운영에 관한 규정」으로 행정안전

부 내 ‘주민자치형 공공서비스 추진단’이 국부서 단위로 설치되었다²⁾(18년 1월).

주민자치형 공공서비스란 복지 사각지대 해소를 위해 찾아가는 보건·복지서비스 확대, 주민자치 강화, 마을공동체 활성화, 지역 주민 중심의 공간 개선, 특성화된 다양한 마을모델 발굴 등 주민의 관점에서 읍·면·동의 기능을 개선함으로써 제공되는 공공서비스이다. 주민자치형 공공서비스 구축 사업은 주민자치 확대 및 활성화 등 읍면동의 공공서비스를 주민 중심으로 개선하는 사업이다. 이를 위한 핵심수단으로 ‘주민자치회’ 정책 확산을 중심에 두고 있다.

2. 주민자치회와 주민자치위원회

행정안전부가 2018년부터 새롭게 추진하는 주민자치회는 2013년부터 시행해온 주민자치회를 현 시대에 맞게 구체적인 내용을 변경하여 진행하고 있다. 변경 내용은 표준조례(안), 매뉴얼, 컨설팅, 교육(워크숍), 경진대회, 우수사례 전파 등을 통해 자치단체와 공유해 나가고 있으며, 주민자치회는 주민자치위원회와 근거, 성격, 구성, 기능, 지원체계 등 모든 것이 달라진다. 주민자치위원회를 전환하거나 새롭게 설치하는 것이지만, 모든 것이 완전히 변화하는 새로운 기구이다. 주민자치회는 직접적인 집행기구라기보다는 주민의 의사결정과 활동을 지원하는 기구이고, 권한을 직접 행사하는 기구가 아니라 주민 개인의 참여와 권한 행사를 돕고 지

²⁾ 주민자치형 공공서비스 추진단 : 3개팀(기능개선총괄팀, 보건복지서비스팀, 주민자치지원팀)으로 구성되어 있으며, 주민자치지원팀에서 주민자치회 실질화를 위한 실무적인 업무를 담당하고 있음.

2020년 1월 주민자치형 공공서비스 추진단 → 주민복지서비스개편 추진단으로 부서 명칭이 변경되었으나 추진 사업은 동일

원하는 기구이다.

주민자치회는 주민자치 대표기구이자 읍면동 민관협치 기구이다. 주민자치 사무뿐만 아니라 업무수탁, 자치계획 수립, 주민총회 개최 등 다양한 기능을 수행할 수 있고, 참여예산, 주민세 등의 재원으로 주민총회에서 결정된 자치계획을 실행할 수 있다. 주민자치회 위원은 공개모집 후 추첨을 통해 30명 이상 위원을 선정하며, 주민공동조직 등 기관 추천자도 공개추첨으로 선정가능하다(20년 현 주민자치회 표준 조례).

주민자치회와 주민자치위원회의 차이점을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 주민자치회와 주민자치위원회 비교

구분	주민자치회	주민자치위원회
법적 근거	- 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조 등	- 「지방자치법 시행령」 제8조 등에 따라 지자체별 조례 제정·운영
모형도		
성격	- 읍면동 민관협치기구 ※ 읍면동장 견제기능 강화	- 읍면동 자문기구 ※ 읍면동장 견제기능 미약
위촉	- 시군구청장이 위촉	- 읍면동장이 위촉

구성 (위원 선출)	<ul style="list-style-type: none"> - 공개모집 및 기관추천 추천 (30명 이상) - 지방의원 참여 배제 	<ul style="list-style-type: none"> - 각급 기관이나 단체 추천 또는 공개 모집 (25명 이내) - 지방의원 참여 가능
기능	<ul style="list-style-type: none"> - 주민 생활편의 관련 업무 협의·심의(주·정차구역선정 등) - 주민 권리·의무와 관련 없는 업무 위탁(작은도서관, 문화센터 운영·관리 등) - 기존 행정체제에서 반영되기 힘든 근린자치 영역의 주민자치사무(자율봉사단 운영, 벼룩시장 운영 등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민자치센터의 운영, 주민의 자치활동 강화, 지역공동체 형성에 관한 사항에 대한 심의 ※ 실제로는 주민자치센터 운영에 관한 사항을 심의하는 경우 다수
재정	<ul style="list-style-type: none"> - 자체재원(수익·위탁사업 수입, 사용료 등), 의존재원(보조금) 등으로 다양 	<ul style="list-style-type: none"> - 읍면동사무소 지원 외에 별도 재원은 거의 없음 ※ 일부 지역은 주민자치센터 수강료 수입으로 자체 충당
지자체와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 읍면동사무소와 별개로 설치 - 대등한 관계에서 파트너십 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 읍면동사무소 일부시설 운영을 목적으로 읍면동사무소에 설치 - 대부분 읍면동 주도로 운영

(출처 : 안전행정부 보도자료(2013년 4월 11일), 진동섭(2019) 토대로 연구자 재구성)

3. 주민자치회 주요 내용

2018년부터 진행되는 행정안전부에서의 주민자치회 지원 방향은 기존과 많이 다르다. 본격적인 행정지원체계를 갖추도록 권장하고 있고, 주민자치 활동이 개인의 의지에 따른 자발적 봉사활동을 넘어 주민의 삶의 질 향상을 위해 반드시 실시되어야 하는 공공적인 일로 해석하고 있다. 주민자치는 공공적 활동이기에 주민으로부터 공적활동을 위임받은 행정기관이 적극적으로 지원하고

도와야하는 일 중에 하나라 것을 강조해 나가고 있다. 다만, 그 지원 방식이 과거와 같은 의존성을 높이는 방식을 탈피하여 주민의 주도성이 높아지고, 지속적인 자치활동이 가능하도록 촉진·지원하자는 것이다. 권한이 있는 곳에 주민이 모인다는 생각으로 주민세 환원, 주민참여예산 연계, 공모사업, 읍면동장 주민추천제³⁾ 등을 연계하고자 노력하고 있으며, 이 권한이 민주적으로 논의·결정되어 대표성을 가질 수 있도록 자치계획과 주민총회를 핵심 수단으로 제안하고 있다. 또한 진행과정이 유연하고 자치의 정신이 살아나도록 행정실무 인력⁴⁾과 전문 지원기관을 활용할 수 있도록 독려하고 있다.

행정은 지원체계를 잘 갖추는 것이 역할이고, 주민자치가 현장에서 지속가능하도록 만드는 것은 주민의 몫이라 생각하고 있는 것이 현재의 주민자치회 정책 방향이다.

주민자치회는 크게 3가지 업무를 수행한다. ① 주민자치 업무 : 주민총회 개최, 자치(마을)계획 수립, 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 기타 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 수행하는 주민자치업무 ② 협의업무 : 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의 ③ 수탁업무 : 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민자치센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리이다.

또한 자치(마을)계획을 수립해 주민들이 직접 제안한 사업들을

3) 지역사회에 대한 관심과 열정이 높고 역량이 우수한 자(공무원 또는 개방형 공모를 통한 민간전문 인력)를 주민이 임용과정에 참여하여 인사권자에게 적당한 임용자를 추천하는 것.

4) 주민자치분야 전담(전문직위 또는 임기제 공무원 권장) : 일자리정책 5년 로드맵 '17~'22년 1만9천명(中 자치 3.5천, 복지 1만2천, 간호 3.5천)

추진하거나, 복지사각지대 발굴·주거환경 정비 등 읍면동 사무 지원, 청소년쉼터·작은도서관 운영 등 다양한 활동을 전개하면서 공동체의식 복원과 주민복리 증진 측면을 강조하고 있다.

Ⅲ. 주민자치(회) 국·내외 사례

1. 주민자치(회) 국내 사례

주민자치회의 국내 사례를 살펴보면⁵⁾, 금천구는 주민자치회를 전동에 전면 실시하고 있다. 2017년 12월 발대식을 통해 440명의 주민자치위원을 위촉하였다. 새롭게 구성된 주민자치회는 자발적으로 주민자치회 운영 방안과 사업계획을 논의하는 워크숍을 실시하고, 실질적인 마을의 주인이 되어 마을의제를 발굴하고 실천할 수 있도록 분과원을 모집하는 등 마을 구석구석을 돌아보며 우리 마을에 필요한 사업들을 고민하는 숙의의 시간을 가져왔다. 그리고 각 동별 주민총회를 개최하여 2019년 마을의제 83건을 주민의 손으로 직접 결정했다.

교복 입은 주민인 학생들의 관심과 이야기에도 귀 기울이고자 15세 이상의 학생들에게 투표권을 주었고, 중·고등학교 등을 직접 찾아가 마을의제를 제안하고 결정하도록 하는 오프라인 사전투표, 현장 참여가 어려운 직장인들의 참여를 위해 홈페이지를 통해 우리 마을 자치계획을 결정할 수 있도록 하는 온라인 사전투표도 실시하여 주민 참여를 확대해 왔다. 주민이 주인 되어 다양

⁵⁾ 행정안전부, 2018년 7월 20일 보도자료, 2018년 11월 29일 보도자료, 2019년 (제18회) 전국 주민자치 박람회 홈페이지(<http://juminexpo.or.kr>) 자료 토대로 연구자 재구성

한 민주주의의 꽃을 피울 수 있는 풀뿌리 민주주의의 정착을 위해 금천구는 행정적·재정적 지원을 아끼지 않고 있다.

당진시는 2016년 2억원을 시작으로 2018년 3억원(주민세 46.2%)의 예산을 주민자치 재원과 연계하고 있으며, 읍면동 자치계획 실행을 위한 고정재원으로 활용하고 있다. 향후 2020년까지 주민세 균등분 전액(6.5억원)을 주민자치와 연계하는 것을 목표로 하고 있다. 최소 단위 마을 조직인 리·통 운영의 기준이 되는 마을규약의 부실·노후화로 마을 내 다양한 갈등의 씨앗이 되었다. 이에, 277개 리·통의 마을 규약을 전수 조사하여 마을회 구성 및 운영 등 필수 요소를 현실에 맞게 정비한 마을자치규약 표준안을 제작·배포해 합리적 마을 운영의 기틀을 마련하였다.

또한 주민자치회 활동에 대한 공가를 보장하기 위해 지자체, 노·사 등 12개 유관기관 업무협약을 통해 근로자가 공가를 활용하여 주민자치활동에 참여할 수 있는 사회적 분위기를 조성하고 있으며, 온라인 주민총회도 구축하였다. 언제 어디서나 주민들이 정보를 공유하고 참여할 수 있는 모바일 주민참여 플랫폼 ‘우리동넷’을 구축함으로써, 주민들이 ‘우리동넷’을 통해 주민자치회가 수립한 마을계획에 제시된 ‘면민의 날 제정’, ‘걷기행사 개최’, ‘청소년 문화공간 조성’ 등의 사업 추진여부를 투표로 결정하였다.

광주 서구 금호1동은 관내 위치한 학교별로 학생 마을총회를 개최함으로써 등하굣길 금연구역 지정, 아동·청소년 쉼터 설치 등 학생들이 필요로 하는 안전을 발굴하고 추진하였다. 행정안전부 주민자치형 공공서비스 추진단에서는 2018년 주민자치 선도 자치단체 14개, 2019년 14개 시군구를 선정하여 재정 인센티브를 부여하였다. 2019년 주요내용을 정리하면 <표 2>와 같다. 최근 몇 년 동안 기초자치단체가 주도하는 주민자치제도 개선 및 혁신 사례

이다. 제도정책분야 우수 지자체의 공통점은 주민의 민주적 참여 방식들을 적극적으로 발굴하고, 이를 주민자치회와 연계함으로써 풀뿌리 민주주의를 위한 종합적인 생태계 조성을 위해 노력하고 있다는 것이다.

자치단체들과의 인터뷰 결과(일시: 2019년 9월 24일, 대상: <표 2> 14개 자치단체), 해당 담당공무원들의 제도설계를 위한 깊은 고민의 흔적과 적극적인 추진 의지뿐만 아니라 주민자치회 제도화가 단순히 주민참여의 의미를 넘어서서 새로운 공공관리 패러다임으로 주목받고 있는 ‘공동생산’(co-production) 관점의 행정혁신이나 공공서비스 혁신의 계기가 될 수 있음을 확인할 수 있었다.

구체적으로 우수사례들은 주민자치회를 자치(마을)계획, 주민총회, 주민참여 예산제, 주민세, 읍면동장 추천제 같은 제도와의 결합을 통해 촘촘하면서도 상호보완적인 제도적 토대를 구축하는 성과를 보여주고 있다.

〈표 2〉 2019년도 주민자치 선도 자치단체

 <p>대구광역시</p>	<p>서울 강동구 주민자치회 시범 실시 확대 전문적인 주민자치 지원 조직 운영 민관, 민민 협력체계 구축 및 운영</p>	 <p>도동구</p>	<p>서울 도봉구 제도적 장치 적극 도입 결합 주민자치회 위원 인적 구성 비율 개선 사회적 경제와의 적극적 연계</p>
 <p>광주광역시 동구 GWANGJU DONGGU</p>	<p>광주 동구 주민참여예산 구민제안 공모 청년구정 참여 확대 국민주도 골목재생 로컬랩1.0</p>	 <p>광주광역시 서구 GWANGJU CITY SEOGU</p>	<p>광주 서구 행안부형, 광주형, 서구형의 분류를 통한 주민자치회 전환 추진 학교별 마을총회로 청소년 참여 증진</p>
 <p>광주광역시 북구 GWANGJU CITY BUK-GU</p>	<p>광주 북구 복구형 주민자치회 실시, 조례 개정 커뮤니티 공간 계획단계부터 주민 참여 예방적 복지 전달 체계 구축</p>	 <p>광상구</p>	<p>광주 광산구 장기적 관점으로 시스템 형성에 중점 자치회별 전담 코디네이터 채용 배치 마을계획촉진자 양성 및 지원</p>
 <p>대전광역시 DAEJEON METROPOLITAN CITY</p>	<p>대전시 협력적 거버넌스 구축을 통한 주민자치회 시범사업 추진 민관협력 및 관계기관 연계</p>	 <p>대전광역시 상남동 상남동 행정복지센터</p>	<p>울산 북구 주민자치분야 복구청 전담인력 배치 전국 유일 '주민소통실' 신설 '소통하는 마을만들기' 사업 추진</p>
 <p>세종특별자치시</p>	<p>세종시 주민자치회, 마을계획, 주민총회 등 주민자치 기반 마련 시민참여 활성화</p>	 <p>논산시</p>	<p>충남 논산시 '100세 건강공동체'만들기 사업 다양한 읍면 단위 공공서비스의 통합 주민참여 강화 도모 사업 추진</p>
 <p>대전광역시 대덕구 Energetic Daejeon 다양한 대전</p>	<p>충남 당진시 전국 최초 주민자치회 평가 보장 전국 최초 모바일 주민 참여 플랫폼 구축 지역협력형 사업 적극 추진</p>	 <p>순천시</p>	<p>전남 순천시 주민참여 예산제를 마을 계획과 연계 운영 민간인 면장 임용</p>
 <p>천년담양 CHEONGJU THE OVER 1000 YEARS OLD CITY</p>	<p>전남 담양군 담양식 농촌형 주민자치 시스템 구축 우리마을 주무관 제도 운영 담양군 갈등조정 위원회 운영</p>	 <p>고성군</p>	<p>경남 고성군 주민 참여형 자치 교육 실시 주민자치회 시범실시 확대 IT활용 모바일 주민참여 시스템 도입</p>

(출처 : 2019년 (제18회) 전국 주민자치 박람회 홈페이지(<http://juminexpo.or.kr>) 자료 토대로 연구자 재구성)

2. 주민자치(회) 국외 사례

주민자치가 발달한 국가는 미국, 영국 등이고 단체자치가 발달한 국가는 독일, 일본 등이다. 주민자치는 자치권의 인정 주체를 주민으로 보는 반면 단체자치는 국가(중앙정부)로 본다. 주민자치가 추구하는 이념은 민주주의이고, 단체자치는 지방분권이다. 이에 따라 주민자치는 주민참여의 정도가 높고, 중앙통제의 정도가 약하다. 반면 단체자치는 주민참여의 정도가 낮고, 중앙통제의 정도가 강하다. 재원확보 방식을 보면 주민자치는 자주재원이 높고, 단체자치는 의존재원이 높다. 주민자치는 주민과 자치단체의 관계, 단체자치는 자치단체와 국가와의 관계가 주시하는 관계이다.

주민자치 관련 국외 사례에서 살펴볼 점은 주민이 주민자치 조직을 자발적으로 구성하였는가 혹은 정부가 주도하여 주민의 참여를 강제하였는가가 아니라, 실제로 주민자치 활동을 주민이 얼마나 자발적, 적극적으로 하고 있는가가 중요하다는 점이다. 실제로 미국, 일본, 싱가포르 등은 정부가 주도하여 주민자치를 활성화시키고 있지만 주민들이 적극적으로 참여하면서 자치활동을 한다. 이외에, 주민자치에 필요한 재원을 마련하기 위해서는 다양한 방법을 활용하고 있으며, 주민자치위원들을 직접선거로 선출하는 사례, 주민자치위원회가 의사결정 기구와 집행기구를 갖는 사례도 있다(김필두, 2008). 주민자치 관련 국외 사례를 정리하면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 주민자치 관련 국외 사례

국가	미국		영국	독일	스위스	일본	프랑스	싱가포르
명칭	커뮤니티협의회	근린사회조직	패리쉬	게마인데	코뮌 (게마인데)	자치회	지역평의회	사회개발협의회
주도계층	주민	정부	주민	정부	정부, 주민	정부	주민, 교회	정부
탄생시기	1960년대	1970년대	16세기	1990년	1999년	1940년	1940년	1997년
구역설정	주민자발	시정부 조직	교회교구	정부조직	지역적/ 인적기반	강제가입	인구별 의무/입의	정부조직
법적근거	유무	근린조직 승인법	패리쉬법, 지방자치법	연방기본법, 게마인데법	연방헌법, 간톤법	내무부훈령, 지방자치법	지방자치법	인민협회법
특징	자원봉사자 중심인 순수민간단체	시정부에서 주민을 참여시키는 수단으로 활용	무급 명예직위원, 유급 사무직원	지역공동체 모든 사무 실현	게마인데총회(열린마을 회의, 주민투표), 게마인데 유행다양(지역, 정치적, 교회, 학교 등)	주민자치조직, 강제가입	의무/입의설치, 교회통한 사회봉사 목적	비영리민간조직, 전담 행정조직 존재
재원	회비, 기부금, 보조금	회비, 교부금	지방자치단체지원 70%, 자체수입 30%	지방자치단체지원, 자체수입	지방자치단체지원, 자체수입	수입료 수입	회비, 보조금	기부금, 보조금
시사점	①자발적 조직(자원봉사) ②기부금, 보조금	①무보수 자원봉사 ②시정부 무제한 지원	①주민의사전달 기구 ②지방자치단체 지원 의무화	①행정공동체로서 실행과 권한 ②다양한 게마인데 유형(연합, 소규모 등)	①지방의회 있어도 자치 최고권자는 주민 ②공법상 사단성격의 법인	①주민강제 가입 ②무보수 입원	①자원봉사 조직 ②정부 보조금 지원	①정부에 의해 조직 ②주민 기부금 중시

(출처 : 김필두, 류영아(2008) 토대로 연구자 재구성)

IV. 데이터를 통해서 살펴본 주민자치와 주민자치회

1. 데이터 분석 필요성

현재까지 주민자치 흐름을 살펴보기 위해 과거의 데이터인 뉴스 데이터를 통해 축적된 자료를 분석할 수 있으며, 시기별로 구분하여 살펴볼 수 있다. 빅데이터 분석은 과거의 내용을 정리하고 미래를 예측할 수 있는 기능을 가지고 있다. 사회과학에서 빅데이터는 연구자가 전체 데이터의 대표적인 표본을 직접 수동 코딩하는 것이 어려울 정도의 거대한 양을 의미한다(강주연·이이든, 2019 재인용; Riffe et al., 2014).

뉴스 빅데이터를 활용하는 이유는 최근 모바일, 클라우드, 소셜 네트워크 서비스 등의 등장과 확대에 의해 숫자 형태의 정형 데이터뿐만 아니라 관계 데이터, 장소, 형태, 인식 등 사회현상을 이해할 수 있는 텍스트나 이미지, 동영상 등의 비정형데이터가 다양하고 활발하게 생성되고 있다(배동민 외, 2013; 배정호·범은애, 2018; Daniel, 2015). 특히 대표적인 비정형데이터인 텍스트 데이터는 신문기사, 책, 블로그, SNS 등으로 얻을 수 있고, 이를 분석 대상으로 삼는다. 대량의 텍스트분석을 통해 이전에는 제한적이던 연구를 현재는 파악하기 어려운 사회현상과 이슈, 다양한 논의 및 변화, 흐름을 파악하는데 유용하게 사용된다.

기술의 발전과 함께 이러한 다양한 형태의 데이터를 효과적으로 축적하고 공유할 수 있게 되면서 이를 분석하고 예측, 전망하여 새로운 가치를 창출하고자 하는 요구가 증대되고 있는데, 이에 따라 데이터의 규모나 단위 측면에서 원하는 가치를 얻을 수 있

는 데이터를 빅데이터로 해석하려는 경향이 증대되고 있다(손상영·김사혁, 2012; Del Río et al, 2014, Daniel, 2015).

따라서 본 연구는 ‘주민자치’, ‘주민자치회’의 모습을 분석대상으로 설정하여 지난 20여 년간 사회적 관심도의 변화 양성과 흐름을 살펴보고, 시기별로 빅데이터 분석하여 이를 통해 풀뿌리 주민자치 활성화를 위한 주민자치회 발전방안, 방향을 제시하고자 한다. 이때 비정형데이터인 20여 년간 뉴스기사를 기반으로 분석하고자 한다.

2. 데이터 분석 방법

본 연구는 뉴스 데이터를 활용하여 주민자치 흐름을 빅데이터 분석하였다. 시기 분류는 3가지로 구분하였다. ① 주민자치위원회가 구성되어 운영된 1999년~2010년 ② 주민자치회 관련 논의와 시범사업이 진행된 2011년~2017년 ③ 행정안전부에 주민자치지원 부서와 업무가 신설되고 현 시대에 맞게 구체적인 내용을 변경하며 새롭게 추진된 2018년~2020년 4월말 현재까지로 구분하였다. 추가로 주민자치회가 시범실시된 2013년~2020년 4월말 현재까지 주민자치회를 분석하였다.

프로그램은 빅카인즈를 활용하였다. 검색은 모든 뉴스, 검색어 범위는 제목과 본문이다. 검색어 처리는 ‘주민자치’로 형태소 분석을 하였다. 형태소 분석 외에 바이그램(Bi-GRAM) 분석방식은 국내의 경우 초기에는 검색할 문서수가 많지 않아 두 글자를 패턴으로 하는 바이그램을 주로 사용했다. 예를 들어 검색어로 ‘주민자치’를 입력하면 ‘주민’, ‘자치’ 등 두 글자로 된 모든 문장을 찾는 방식이다. 문서의 양이 많아지면서 불필요하게 많은 검색 결과를 보여준다는 단점이 드러났다.

형태소 분석은 자연어 처리에 기반을 둔 기술이다. 데이터베이스

스에 기반 기술을 둔 검색엔진이 갖는 과도한 검색의 문제를 해결할 수 있다. 다시 ‘주민자치’의 예를 들면, ‘주민’, ‘자치’란 단어가 모두 있어야 관련 정보를 찾아주게 된 것이다. 기존의 재현율 보다는 정확율(precision)에 초점을 맞춘 것이다.

빅데이터 분석은 관계도 분석, 키워드 트렌드, 연관어 분석을 하였다.

관계도 분석은 뉴스에서 추출된 개체명(인물, 장소, 기관, 키워드) 사이의 연결 관계를 네트워크 형태로 시각화한 것이다. 검색 결과 중 정확도가 높은 뉴스 본문을 형태소 분석하여 명사상당 어구를 추출한다. 이후 추출된 명사상당 어구에 개체명 분석 알고리즘(Structured SVM(Support Vector Machine))을 적용하여 개체명을 추출한다. 이때 개체명의 관련기사 건수를 고려해 가중치를 부여한다.

키워드 트렌드는 검색한 키워드가 포함된 뉴스 건수를 기간별로 나타낼 수 있다. 본 연구에서는 연간으로 나타내었다(2020년은 4월말 현재).

연관어 분석은 뉴스와 연관성(가중치, 키워드 빈도수)이 높은 키워드를 추출한다. 가중치는 토픽랭크 알고리즘에 기반하여 출력한다. 토픽랭크는 입력한 검색어에 기반하여 검색한 결과에 대해 공시적 분석과 워드 클러스터링을 하여 동적으로 상호 작용하는 시맨틱 네트워크를 생성하는 알고리즘이다. 검색어에 의해 제시된 키워드의 배열은 의미적 유사도 수식에 따라 결정된다. 같은 검색어라 하더라도 사용자가 통찰을 얻어내기 위해 입력한 다양한 조건(날짜, 카테고리)에 따라 시맨틱 네트워크를 구성할 수 있다.

3. 시기별 주민자치와 주민자치회 분석

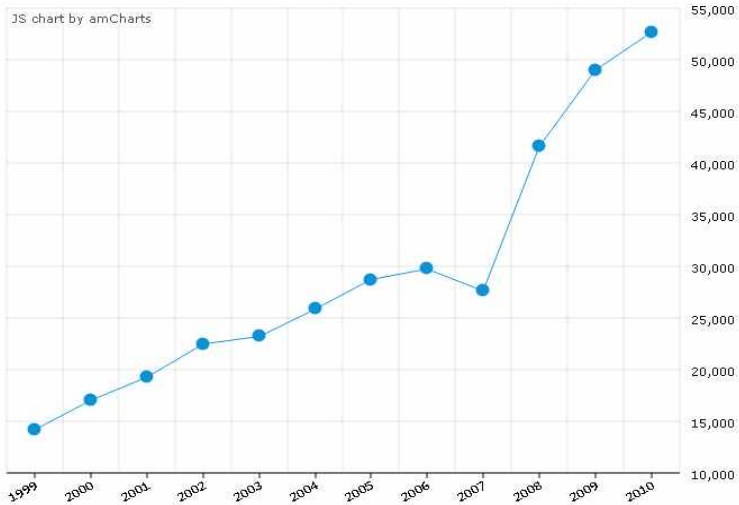
1) 1999년~2010년 주민자치

주요 관련 기사는 97,677건이다. 관계도 분석 결과, 1위는 '주민

연간 키워드 트렌드 분석 결과, 2010년에 52,663건으로 가장 많았고, 2009년 49,014건, 2008년 41,611건 순으로 나타났다(총 기사는 351,436건). 해마다 증가되는 경향을 볼 수 있다.

2008년부터 '주민자치' 기사빈도가 대폭 증가한 이유는 2007년 12월 대선의 영향으로 이명박 정부 출범 직후 '행정체제 개편' 드라이브를 걸었고, 2010년 「행정체제개편특별법」에 주민자치회 근거를 만드는 등 주민자치 활성화를 내걸었기 때문으로 보인다.

〈그림 3〉 1999년~2010년 주민자치 연간 키워드 트렌드



(출처 : 연구자 구성)

연관 키워드 분석 결과, 1위는 '위원장'(가중치 237.2, 키워드 빈도수 961), 2위는 '우수상'(가중치 49.16, 키워드 빈도수 275), 3위는 '활성화'(가중치 43.77, 키워드 빈도수 580) 순으로 결과가 나타났다.

〈표 4〉 1999년~2010년 주민자치 연관 키워드 분석

	키워드	가중치	키워드 빈도수
1	위원장	237.2	961
2	우수상	49.16	275
3	활성화	43.77	580
4	진주시	33.98	118
5	열린사회시민연합	31.86	99
6	박람회	31.75	902
7	청주시	31.12	202
8	우수사례	30.7	301
9	장려상	25.01	128
10	공무원	24.16	112
11	제주시	23.12	167
12	동사무소	23.1	122
13	서귀포시	18.77	155
14	평생학습	18	162
15	발표회	12	199

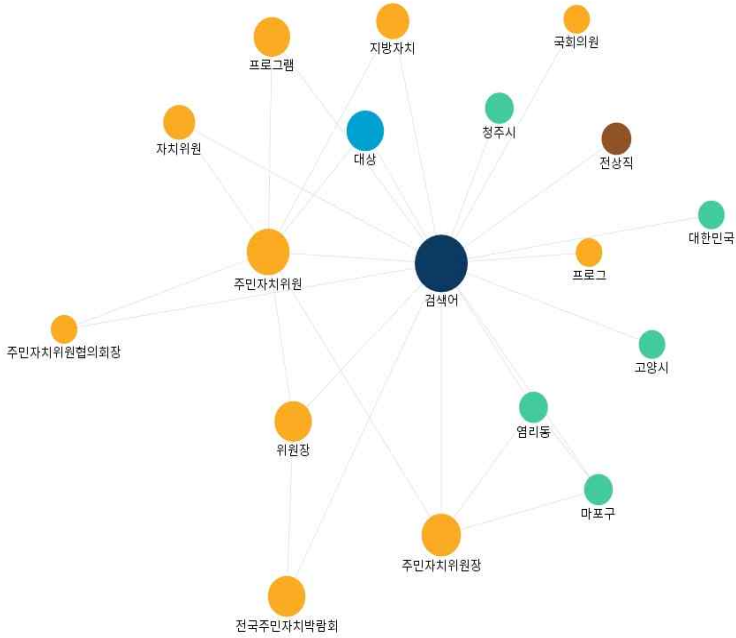
(출처 : 연구자 구성)

1999년~2010년 주민자치는 관계도 분석에서 주민자치위원, 프로그램, 주민자치위원장이 도출되고, 연간 키워드 분석에서는 위원장, 우수상, 활성화의 키워드가 도출됨에 따라 주민자치위원회 중심의 프로그램과 위원장, 주민자치박람회 관련된 흐름들을 볼 수 있다.

2) 2011년~2017년 주민자치

주요 관련 기사는 109,392건이다. 관계도 분석 결과, 1위는 '주민자치위원'(키워드, 가중치 69), 2위는 '주민자치위원장'(키워드, 가중치 38), 3위는 '위원장'(키워드, 가중치 20) 순으로 결과가 나타났다. 인물 1개, 장소 5개, 키워드 10여개가 추출되었다.

〈그림 4〉 2011년~2017년 주민자치 관계도 분석

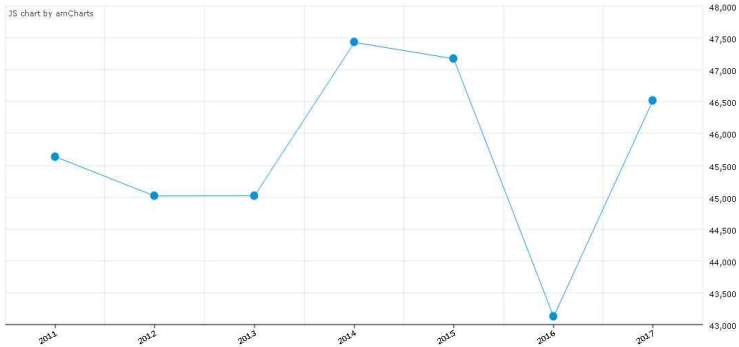


(출처 : 연구자 구성)

연간 키워드 트렌드 분석 결과, 2014년에 47,431건으로 가장 많았고, 2015년 47,147건, 2017년 46,515건 순으로 나타났다(총 기사는 319,922건).

2014년과 2015년에 ‘주민자치’ 기사빈도 높은 이유는 지방선거가 있었고, 지방선거 다음 해에는 지방선거 공약을 중심으로 자치단체의 신규 사업이나 계획이 출범하는 시점이기 때문에 특히 지역종합지 수준에서 기사빈도가 높아지는 경향을 보인다.

〈그림 5〉 2011년~2017년 주민자치 연간 키워드 트렌드



(출처 : 연구자 구성)

연관 키워드 분석 결과, 1위는 '위원장'(가중치 178.02, 키워드 빈도수 1127), 2위는 '당진시'(가중치 54.29, 키워드 빈도수 204), 3위는 '우수사례'(가중치 52.69, 키워드 빈도수 533) 순으로 결과가 나타났다.

〈표 5〉 2011년~2017년 주민자치 연관 키워드 분석

순위	키워드	가중치	키워드 빈도수
1	위원장	178.02	1127
2	당진시	54.29	204
3	우수사례	52.69	533
4	공무원	49.58	184
5	역량강화	39.34	379
6	우수상	36.43	259
7	활성화	34.27	1040
8	구청장	32.99	103
9	간담회	32.45	176
10	지역발전	31.9	115
11	토론회	29.58	205
12	박람회	26.86	659
13	지역공동체 형성	25.33	39
14	청주시	17.83	231
15	위원들	13.74	626

(출처 : 연구자 구성)

2011년~2017년 주민자치는 관계도 분석에서 주민자치위원, 주민자치위원장, 위원장이 도출되고, 연간 키워드 분석에서는 위원장, 당진시, 우수사례의 키워드가 도출되었다.

2011년~2017년은 주민자치회와 주민자치위원회가 혼재되어 있는 시기이다. 그러나 3,500여개 읍면동 중 47개의 주민자치회의 영향력은 크지 않으며, 주민자치위원회와 주민자치회의 '위원'이 혼용되어 사용될 수 있으나 주민자치위원회 중심의 위원장, 당진시, 우수사례 등이 다수 나타났다. 당진시는 주민자치 관련하여 전국에서 손꼽히는 우수 자치단체이다. 주민자치위원회로 구성되어 있으며, 2020년 상반기 주민자치회 조례를 제정하여 주민자치회로 설치·운영 중이다.

3) 2018년~2020년 현재 주민자치

주요 관련 기사는 41,111건이다. 관계도 분석 결과, 1위는 '주민자치위원'(키워드, 가중치 69), 2위는 '위원장'(키워드, 가중치 23), 3위는 '전상직'(인물, 가중치 22) 순으로 결과가 나타났다. 인물 1개, 장소 3개, 키워드 15여개가 추출되었다.

〈표 6〉 2018년~2020년 현재 주민자치 연관 키워드 분석

	키워드	가중치	키워드 빈도수
1	위원장	119.76	999
2	당진시	73.86	296
3	우수사례	65.04	726
4	행정안전부	46.55	171
5	구청장	38.57	153
6	활성화	34.64	933
7	간담회	30.16	110
8	우수상	30.15	340
9	공주시	27.58	119
10	공무원	25.62	167
11	벤치마킹	24.91	136
12	역량강화	24.23	313
13	서천군	23.28	88
14	박람회	23.08	678
15	발표회	20.51	232

(출처 : 연구자 구성)

2018년~2020년 주민자치는 관계도 분석에서 주민자치위원, 위원장이 도출되고, 연간 키워드 분석에서는 위원장, 당진시, 우수사례, 행정안전부, 구청장의 키워드가 도출되었다.

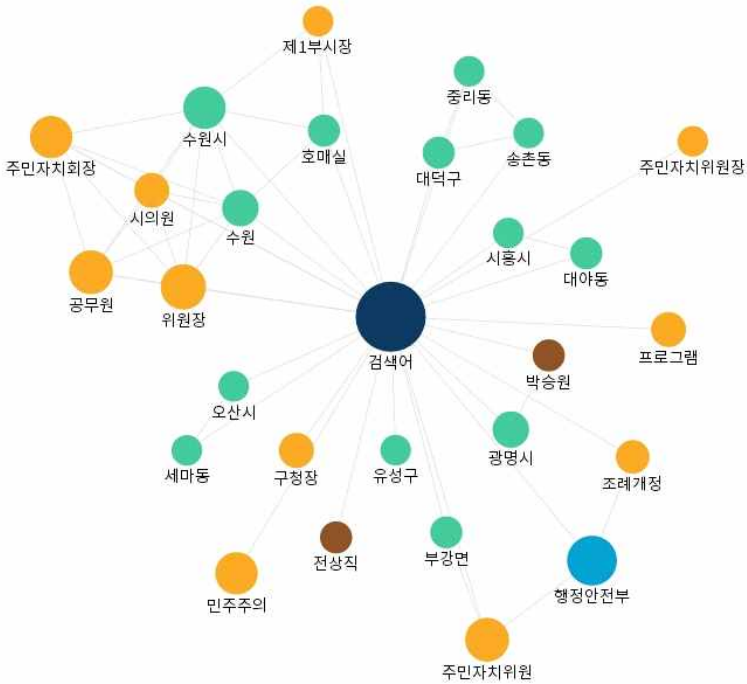
2011년~2017년과 큰 차이는 없으나 관계도 분석에서 행정안전부, 주민자치제도, 민주주의, 공무원, 전상직(한국자치학회장, 한국주민자치중앙회장) 그리고 연간 키워드 분석에서 행정안전부, 구청장의 단어가 새롭게 제시되었다.

2018년 행정안전부 내 주민자치지원 업무 및 부서 설치, 그리고 주민자치회를 현 시대에 맞게 구체적인 내용을 변경하여 진행함으로써 관련 새로운 키워드들이 도출되고 있다.

4) 2013년~2020년 현재 주민자치회

주요 관련 기사는 7,598건이다. 관계도 분석 결과, 1위는 '행정안전부'(기관, 가중치 17), 2위는 '주민자치위원회'(키워드, 가중치 16), 3위는 '주민자치회장'(키워드, 가중치 15) 순으로 결과가 나타났다. 인물2개, 장소 13개, 키워드 10여개가 추출되었다.

〈그림 7〉 2013년~현재 주민자치회 관계도 분석

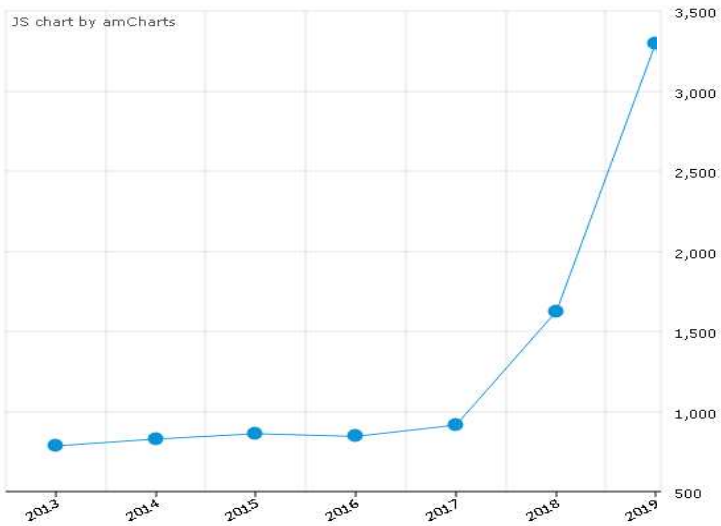


(출처 : 연구자 구성)

연간 키워드 트렌드 분석 결과, 2019년에 3,295건으로 가장 많았고, 2018년 1,625건, 2017년 915건, 2020년 4월 말까지 885건이다(총 기사는 10,038건). 2020년을 제외하고 해마다 증가되는 경향을 볼 수 있다.

2017년 문재인 정부의 출범과 2018년 지방선거의 영향으로 '주민자치회'의 기사 빈도가 높아진 것으로 보인다. 선거 공약 및 이행을 중심으로 지역종합지 수준에서 기사빈도가 높아지는 경향을 보인다.

〈그림 8〉 2013년~2020년 현재 주민자치회 연간 키워드 트렌드



(출처 : 연구자 구성)

연관 키워드 분석 결과, 1위는 '구청장'(가중치 90.85, 키워드 빈도수 315), 2위는 '위원장'(가중치 51.43, 키워드 빈도수 294), 3위는 '활성화'(가중치 47.32, 키워드 빈도수 518) 순으로 결과가 나타났다.

〈표 7〉 2013년~현재 주민자치회 연관 키워드 분석

	키워드	가중치	키워드 빈도수
1	구청장	90.85	315
2	위원장	51.43	294
3	활성화	47.32	518
4	토론회	33.85	192
5	풀뿌리 자치	32.44	45
6	시범 운영	31.2	119
7	안전행정부	26.93	133
8	행정안전부	26.88	148
9	풀뿌리 민주주의	26.31	153
10	위촉식	26.31	151
11	발대식	26.19	173
12	세종시	23.96	160
13	지방자치	18.42	329
14	자치계획	16.24	304
15	읍면동	13.89	333

(출처 : 연구자 구성)

2013년~2020년 주민자치회 분석 결과, 관계도 분석에서 행정안전부, 주민자치위원, 주민자치회장, 박승원(경기도 광명시장, 전국자치분권개헌추진본부 대표)이 도출되고, 연간 키워드 분석에서는 구청장, 위원장, 활성화의 키워드가 도출되었다.

담당 중앙부처인 ‘행정안전부’ 그리고 주민자치회 관련 ‘위원’, ‘회장’의 관계도가 높았다. 그리고 상기의 ‘주민자치’ 분석들과는 달리 ‘풀뿌리 자치’, ‘시범운영’, ‘자치계획’ 등이 새롭게 제기되었다. 이는 모두 주민자치회와 연관된다.

4. 분석 정리

1999년~2010년 주민자치는 관계도 분석에서 주민자치위원, 프로그램, 주민자치위원장이 도출되고, 연간 키워드 분석에서는 위원장, 우수상, 활성화의 키워드가 도출되었다.

2011년~2017년 주민자치는 관계도 분석에서 주민자치위원, 주민자치위원장, 위원장이 도출되고, 연간 키워드 분석에서는 위원장, 당진시, 우수사례의 키워드가 도출되었다.

2018년~2020년 주민자치는 관계도 분석에서 주민자치위원, 위원장, 전상직이 도출되고, 연간 키워드 분석에서는 위원장, 당진시, 우수사례, 행정안전부, 구청장의 키워드가 도출되었다.

2013년~2020년 주민자치회 분석 결과, 관계도 분석에서 행정안전부, 주민자치위원, 주민자치회장이 도출되고, 연간 키워드 분석에서는 구청장, 위원장, 활성화의 키워드가 도출되었다.

〈표 8〉 주민자치, 주민자치회 관계도 분석 및 연관 키워드 분석

구분	1999년~2010년 주민자치		2011년~2017년 주민자치		2018년~2020년 주민자치		2013년~2020년 주민자치회	
	관계도	키워드	관계도	키워드	관계도	키워드	관계도	키워드
1	주민자치 위원	위원장	주민자치 위원	위원장	주민자치 위원	위원장	행정 안전부	구청장
2	프로그램	우수상	주민자치 위원장	당진시	위원장	당진시	주민자치 위원	위원장
3	주민자치 위원장	활성화	위원장	우수사례	전상직	우수사례	주민자치 회장	활성화

(출처 : 연구자 구성)

관계도 분석에 있어 가중치가 부과되었으나, 일부 유사한 단어가 연관되어(<그림2> ‘주민자치박람회’와 ‘전국주민자치박람회’),

<그림4>‘주민자치위원’과 ‘자치위원’, <그림6>‘주민자치위원장’과 ‘위원장’) 하나의 연관어로 처리하면, 연관 비중 정확도를 조금 더 높일 수 있으나, 빅카인즈를 활용한 분석에서는 도출된 유사 단어를 일원화하기 어렵다는 한계가 있으며, 동일대상을 지칭하는 연관어가 도출되었다는 것은 주민자치(회)에서 중요하다는 것을 나타낸다고 볼 수 있다.

뉴스 데이터를 통해 축적된 자료를 빅데이터 분석한 결과, 주민자치회이거나 주민자치위원회이거나 위원과 위원장(회장)이 핵심적으로 중요하다는 것을 볼 수 있고, 우수사례 역시 주민자치(회)에서 중요하다.

관계도 분석과 키워드 분석에서 제시된 결과는 주민자치(회)에서 중요한 사안들로 정책을 설계하고 다양한 지원을 할 경우 해당 사안들에 초점을 맞출 필요가 있다. 또한 2018년~2020년 주민자치 연간 키워드 분석에서 행정안전부, 구청장이 새롭게 제시되었고, 2013년~2020년 주민자치회 관계도 분석에서도 행정안전부, 구청장이 제시되었다. 주민자치(회)에 있어 행정안전부, 구청장의 역할이 매우 중요하다. 이를 통해 자치단체장(구청장), 행정안전부, 위원과 회장, 우수사례와 활성화가 중요하다는 것을 알 수 있다.

V. 풀뿌리 주민자치 활성화를 위한 주민자치회 방향

1. 주민자치 담당부처 행정안전부의 역할

2013년~현재까지 주민자치회 연관 관계도 분석결과 1위가 ‘행정안전부’가 나왔듯이 주민자치회의 활성화에 있어 행정안전부는 역할은 매우 중요하다. 행정안전부는 2013년도에 주민자치회 시

범실시를 시작하였고, 2018년부터 위원의 추천 선정, 자치계획 수립, 주민총회 개최, 실행예산 연계 등 주민자치회를 새롭게 재구성하여 추진하고 있다. 주민자치 활성화를 위해 주민자치사업 설계 및 가이드라인 제공, 사업모니터링을 통한 제도개선사항 도출, 자치단체 컨설팅 및 교육 기획, 홍보지원, 우수사례 전 발굴 및 전파, 주민참여형 각 부처 사업과 연계 기획 등을 하고 있다.

또한 주민 중심의 지방자치 구현을 위해 1995년 지방자치제가 실시된 이래 가장 큰 제도적 변화를 담은 ‘지방자치법 전부개정안’을 2019년에 발의하였고(국회 계류 폐기), 2020년 7월 다시 발의되었다. 이번 ‘지방자치법 전부개정안’에는 지방정부의 권한 강화를 비롯해 주민자치의 근거규정이 마련되었다(안 제26조)⁶⁾.

풀뿌리자치 활성화와 주민의 민주적인 참여의식 고양을 위하여 주민이 읍·면·동별로 주민자치회를 구성·운영할 수 있는 근거를

-
- 6) 제26조(주민자치회) ① 주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 읍·면·동별로 주민자치회를 구성하여 운영할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 주민자치회(이하 “주민자치회”라 한다)는 다음 각 호의 기능을 수행한다.
1. 주민의 화합 및 공동체 형성
 2. 읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍·면·동장과의 협의
 3. 지방자치단체의 장이 위탁하는 사무의 처리
 4. 지역발전과 주민의 복리증진
 5. 그밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 정하는 사항
- ③ 제2항 각 호의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 주민자치회에 대표자 1명을 포함한 위원을 둔다.
- ④ 제3항에 따른 위원은 주민자치회의 회원 중에서 지역 내 주민의 대표성을 고려하여 주민자치회가 선정하며, 명예직으로 한다.
- ⑤ 주민자치회는 그 명의 또는 대표자의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니 된다.
- ⑥ 주민자치회는 그 운영 및 기능 수행에 필요한 재원을 확보하기 위하여 노력하여야 하며, 지방자치단체는 주민자치회의 운영 및 기능 수행에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
- ⑦ 주민자치회는 기능 수행을 위하여 필요한 경우 다른 주민자치회와 연계하여 주민자치협의체를 구성·운영할 수 있다.
- ⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 주민자치회 또는 주민자치협의체의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 범위에서 주민자치회가 규약으로 정한다.

마련하고, 지방자치단체는 주민자치회의 운영 등에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하였다.

법률 제정을 통해 우선 주민자치조직의 제도화를 위한 기반을 구축하고, 거기에 일정한 지위와 기능, 필요기구, 행·재정적 지원 체계 등의 실체적 요소를 부가하여 주민자치 활성화의 계기를 형성할 필요가 있다는 견해가 있다(문상덕, 2017). 현재 주민자치조직에 관한 의견들은 대다수 제도화를 통한 안정화 내지 행정기관으로부터의 지원 근거 마련 등을 위한 목적으로 입법화 내지 법적 근거가 필요하다는 입장이다(김수연, 2019). 빠른 시일 지방자치법(제26조 주민자치회)이 개정되어 주민자치의 내실화를 이루어야 한다(이후 하위법령 등 추가적인 근거 마련).

또한 주민자치는 ①주민자치 대표기구 구성(대표성 확보) → ②자치계획 수립(공론장 마련) → ③주민총회 진행(공공성 확보) → ④다양한 이행수단 마련(행정 위수탁, 주민참여예산 등)으로 진행되고, 주민자치 활성화를 위해 행정안전부 및 자치단체는 민관의 다양한 의견을 수렴하고 각자의 역할이 필요하다. 주민자치의 핵심주체인 주민자치회를 활성화하기 위해서는 오랫동안 지역을 이끌어 왔던 주민 리더들, 지역에 관심을 두지 않았던 주민들, 지방의회, 주민과 협치하는 행정기관 등 현장의 다양한 이해관계를 조율하고 함께해야 한다. 행정에서의 역할을 정리하면 <표 9>와 같다.

〈표 9〉 주민자치(회) 활성화를 위한 주체별 역할

주체	주요역할
행정안전부 (추진단)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민자치사업 설계 및 가이드라인 제공 ▪ 사업 모니터링을 통한 제도개선사항 도출 ▪ 지자체 컨설팅 및 교육 기획, 홍보 지원 ▪ 우수사례 발굴 및 전파 ▪ 주민참여형 각 부처 사업과 연계 기획
사도	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업 추진체계 구축 및 시·군·구 운영 지원 ▪ 시·도 단위 전문지원기관 운영 ▪ 사업추진 현황 및 통계, 사례 관리 ▪ 주민자치 전문 인력 교육과정 개발 및 운영
시·군·구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업 추진체계 구축 및 읍·면·동 운영 지원 ▪ 시·군·구단위 전문지원기관 운영 ▪ 주민자치회 행·재정 지원 * 사무국 운영(인력, 사무공간 등) 및 자치계획 예산편성, 사업시행 지원 ▪ 주민자치회 관련 민·관 역량강화 지원(워크숍, 교육 기획·운영 등) ▪ 주민설명회 등 홍보 지원
읍·면·동	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민자치 주요사업(주민자치회 구성, 운영) 지원 ▪ 자치계획 실행 지원 ▪ 공유공간(마을활력소 등) 조성 지원 ▪ 주민자치회 위탁·협의사무 지원 ▪ 주민자치 전담지원 공무원 배정(1명/ 전문직위 또는 임기제)

(출처 : 행정안전부 2020년 주민자치 분야 매뉴얼 * 제작 참여)

2. 자치단체장의 관심과 의지

2013년~현재까지 주민자치회 연관 키워드 분석결과 1위가 ‘구청장’이 나왔듯이 주민자치회의 활성화는 자치단체장의 관심과 의지에 비례한다. 자치단체의 장은 자치단체의 최고집행기관으로 자치단체의 사무를 총괄하고, 자치단체 사무를 그의 책임 하에 처

리하기 때문이다. 주민자치는 자치단체 고유사무이다. 자치단체장의 관심과 의지에 따라 주민자치 관련 인력(조직)과 예산이 달라진다.

자치단체장의 관심과 의지를 높이고자 행정안전부는 2019년부터 '자치단체에 찾아가는 주민자치 컨설팅'을 공모를 통해 자치단체를 선정, 지원하고 있으며, 컨설팅 내에 자치단체장 면담이 필수로 포함되어 있다. 다양한 방식으로 자치단체장의 관심과 의지를 높이는 것이 중요하다. 예를 들면 행정안전부 또는 광역자치단체에서 기초단체장을 만나 관심과 의지를 불러 넣거나, 전국시장군수구청장협의회와의 연계를 통해 교육, 공모사업, 경진대회를 통해 자치단체장에게 주민자치 가치와 필요성의 메시지를 지속적으로 전달할 수도 있다. 자치단체장의 입장에 맞춰 주민자치회를 통한 주민 만족도 증대 및 효용성 증가 등의 장점을 설명한다. 또는 읍면동 주민자치회가 모여, 시군구 주민자치연합회를 구성하여 자치단체장과 필요사항을 논의할 수 있을 것이다.

3. 위원과 회장 구성원의 중요성

뉴스 데이터의 빅데이터 분석한 결과, 주민자치회의 위원과 회장이 중요하다. 내부 구성원의 역량 강화 측면의 중요성도 있고, 또한 주민자치회 구성과 활동은 다양한 주민들의 용이한 참여, 접근으로 연결되기에 구성하는 방법의 중요성이 있을 것이다.

첫째, 구성원의 역량강화는 위의 <표 9> 주민자치(회) 활성화를 위한 주체별 역할에서 제시되었듯이 주민자치 전문 인력 교육과정 개발 및 운영, 주민자치회 관련 민·관 역량강화 지원(워크숍, 교육 기획·운영 등), 전문 지원기관 운영을 통한 주민자치회 구성원의 역량 강화가 중

요하다.

현재 행정안전부 주민자치회 표준조례 개정 및 안내서(2020)에 위원은 최소 30명 이상으로 구성하고(지역 여건에 따라 40명 이상, 30명 이상 50명 이하 등으로 자율적으로 결정), 주민자치활동에 관한 기본 교육과정을 최소 6시간 이상 이수 후 공개추첨으로 선정한다. 그리고 위원은 주민자치회 운영과 관련한 각종 교육에 적극 참여하여야 한다. 이를 위해 자치단체에서는 다양하고 내실있는 교육 개설과 함께 위원의 교육 참여가 중요하다.

둘째, 구성하는 방법의 중요성이다. 한국행정연구원(2018)은 주민이 직접 참여하는 민주주의 제도의 운영에 대해서 시민들은 어떻게 생각하는지 살펴본 결과 동의한다는 응답이 전체의 73.7%로 매우 높았으며, 이러한 결과는 우리나라 시민들은 지역의 문제 해결에 있어 주민이 직접 참여하는 방식을 더욱 선호하는 것으로 해석되며, 주민자치민주주의에 대한 시민들의 강한 열의와 열망을 엿볼 수 있다고 보았다.

참여민주주의 모델에서 가장 중요한 것은 시민은 국가정책의 소비자가 아니며, 공적 권리와 스스로의 집단적 삶에 대한 정책결정에 참여할 권리를 갖고 있는 존재다(Pateman, 2012).

주민자치는 가능한 한 많은 주민들이 선출된 대표자에게 위임하지 않고 직접적으로 지역문제에 관여할 수 있는 기회가 증가되기 때문에 직접민주주의 적인 요소를 가지고 있고, 선거 때만 간헐적으로 참여하여 주권을 행사하는 간접민주주의 방식과는 달리 상시적인 주민참여가 보장되는 참여민주주의를 기반으로 하는 것이 주민자치이며, 이러한 상시적인 참여민주주의의 실천 주체가 주민자치회가 된다(김필두, 2017).

이러한 주민자치회에는 주민들의 참여와 활동 등 접근성이 용이해야 된다. 행정안전부에서는 2020년 4월 주민자치회 표준조례 개정안

에 주민들의 참여 기회를 넓히고자 주민자치회 위원 자격요건을 개선하였다. 물론 주민자치회 내 분과활동에는 참여를 하여왔지만 그동안 주민참여 주체로서 참여하지 못하던 청소년, 외국인주민에게도 주민자치회 위원으로 참여할 기회를 보장하였다. 주민자치회 위원이 될 수 있는 기준연령을 현행 만 19세에서 만 18세로 하향함으로써 교육·안전 등 근린자치 영역의 주요 이해당사자인 청소년들이 주민자치회 위원으로서 참여할 수 있도록 개선하였다. 또한, 외국인 주민 수가 해를 거듭할수록 증가하는 점을 반영하여⁷⁾, 지방선거권 등 일정요건을 갖춘 외국인 주민이 주민자치회 위원으로 참여할 수 있도록 하였다.

또한 직장·이동거리 등 현실적 이유로 주민자치회에 참여하기 어려운 주민들을 고려하여, 편리한 참여여건 조성을 만들어야 한다. 예를 들어, 자치단체-노·사 업무협약을 통해 직장인이 주민자치회 활동 시공간을 활용할 수 있도록 지원하고, SNS 등 온라인을 이용하여 시공간 제약 없이 주민자치활동이 이뤄질 수 있도록 장려가 필요하다.

그리고 한편으로 주민자치회에 대한 정부차원의 공식적인 홍보와 더불어 지역에서의 다양한 홍보 방식이 필요하다. 예를 들어 찾아가는 주민설명회, SNS 홍보, 마을버스 광고, 민방위 고지서 광고, 포스터·플랜카드, 홍보 전담인력 채용, 홍보부스 설치, 손편지 홍보 등이다.

또한 대학 및 청소년 교육과정에 주민자치 관련 교육을 반영하여 자연스럽게 주민자치 가치와 필요성, 주민자치회를 인식할 수 있다. 한국행정연구원(2018)은 주민자치의 중요성을 강조하는 교양 교육 프로그램이 우선적으로 대학에서 개설되어 운영될 필요가 있고 장기적으로는 더 나아가 초·중등 교육과정의 일환으로서 주민자치 교육이 실시되어야 하는데, 외국의 경우를 살펴보면, 독일의 연방정치교육원의

7) 외국인 주민 수 통계 : (2013년) 144.5만명 → (2018년) 205만명

연간예산은 약 484억원, 스웨덴의 시민교육위원회에서 정치교육에 쓰는 연간 예산은 한화로 약 5,519억원, 네덜란드의 프로데모스(ProDemos)⁸⁾의 연간예산은 약 111억원인 반면, 한국의 중앙선거관리위원회 산하 선거연수원의 연간 예산은 20억 9700만원에 불과하여⁹⁾ 젊은 세대에게 주민자치 교육을 보다 적극적으로 실시할 필요가 있다고 하였다.

이윤주(2015)와 모경환 외(2010)는 젊은 세대를 대상으로 주민자치 교육이 실시된다면 이론적 논의만을 주입하는 교육이 아니라 실제로 이들이 주민자치 현장을 경험할 수 있도록 하는 교육 프로그램이 개설될 필요성을 언급하였는데, 예를 들어, 주민자치회의 위원으로 젊은 청년세대를 임용하고 이를 대학생의 경우 학점으로, 고등학생의 경우 봉사활동 점수로 인정하는 방안 등이다.

추가로 주민자치회 구성원에 있어 하나의 의견을 더 제시하면, 주민자치회에는 위원만 있는 것이 아니다. 주민자치회별 지역 특성 및 의제에 따라 다양한 분과가 생기고 없어진다. 분과위원의 인원수는 주민자치회별 운영규약(세칙)으로 정할 수 있고, 보통 3~6개 분과, 1개 분과당 4~10명 정도로 구성된다. 주민자치회 활성화를 위해서는 지역 내 공동체, 지역단체의 주민자치회 참여를 독려하고 주민들의 기존 활동 모임을 분과로 흡수시키려는 노력이 필요하다. 주민자치 대표기구, 민관협치 기구의 역할을 위해 지역 내 다양한 공동체, 단체, 기관들과 연계하는 것이 필요하다. 주민자치회와 다른 단체들 간 인적연계, 기능연계가 이루어 질 수 있다. 주민자치회의 입장에서 본다면, 주민자치회 위원으로 참여하거나, 분과를 구성하는 것이다(현장 중심 기반).

⁸⁾ 네덜란드 헤이그의 국회의사당 맞은편에 위치한 프로데모스는 2010년에 설립된 기관으로 특히 초, 중, 고등학교 학생들을 대상으로 한 교육 프로그램과 청소년 대상의 프로젝트 진행 및 교재발간 업무 수행

⁹⁾ 동아일보(2014.11.27.). “밥상머리 교육처럼... ‘정치 신뢰’ 심는 네덜란드.”

전대욱(2017)은 시간이 걸리더라도 법적·행정적 권한이나 재정적 자원 등을 확보하여 주민들에게 어필하는 것보다 주민들을 위해 활동함으로써 지지를 받는 것이 더 올바른 방향으로 보았다. 주민자치를 구현한다는 것은, 그 하위의 마을공동체나 주민결사체를 동시에 키워 나가야 한다는 것을 의미한다고 보고 있다.

행정에서의 지원도 주민자치회와 지역 내 공동체, 지역단체와의 연계 부분에 초점을 맞춰 이뤄진다면 주민자치회 활성화가 더욱 빠를 것으로 보인다. 특히 주민자치회 내 분과와의 연계가 필요하다. 주민자치회 역시 지역 내 공동체 회복과 지역공동체를 형성하는데 기여와 노력이 필요하다.

곽현근(2016)은 주민자치회는 읍면동 전체 주민을 두고 강한 결속력을 이끌어내기보다는 읍면동에 존재하는 다양한 마을공동체 또는 주민조직들 사이의 가교역할을 수행하는 통솔조직의 맥락에서 제도화 방향을 모색하는 것이 바람직하다고 하였다.

금천구의 일부 동에서는 지역의 다양한 단체장들을 위원으로 참여시켜 주민자치회를 구성하였다. 주민자치회장과의 인터뷰에서 지역의 다양한 단체장들을 위원으로 참여시켜 주민자치회 업무의 효율성과 지역 문제 해결을 위한 능률이 높아졌다고 하였다.

황한식(2019)은 진정한 주민자치는 수동적 존재가 아닌 주체적 존재로서의 지역의 정체성에 바탕을 둔 지역공동체를 기반으로 이루어진다고 보고 있으며, 주민자치 기반을 튼튼하게 하려면 지역공동체의 형성이 우선되어야 한다고 보고 있다. 다양한 지역공동체 활동은 주민 주체의 주민자치 강화로 귀결되어야 한다는 것이다. 즉 주민자치의 요체는 대의민주제 단체자치의 틀을 넘어, 지역공동체 내부의 주민 스스로 주민 자율역량을 강화하고, 이를 기반으로 주민의 실질적 참여를 통해 공식적 지역 문제를 해결해 나가는데 있다.

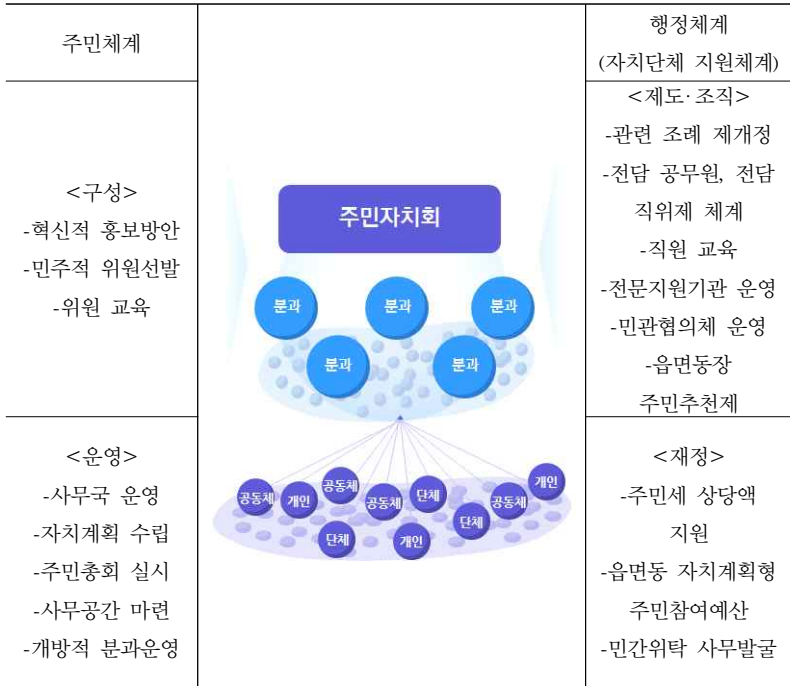
4. 우수사례와 활성화 방안

뉴스 데이터의 빅데이터 분석한 결과, 우수사례와 활성화가 중요하다. 전국주민자치박람회를 통해 우수사례를 발굴하고 홍보하는 측면의 중요성도 있다. 또한 앞서 제시된 주민자치 선도 자치단체 우수사례에서 보듯이 우수사례들은 주민자치회를 자치(마을)계획, 주민총회, 주민참여 예산제, 주민세, 읍면동장 추천제 같은 제도와의 결합을 통해 촘촘하면서도 상호보완적인 제도적 토대를 구축하는 성과를 보여주고 있다. 몇 가지 특성을 제시할 수 있는데, 행정과 민간의 기본 역량 구축, 주민자치회에 대한 1~2개의 정책설계가 아닌 종합적인 설계와 접근을 하고 있다는 것이다.

첫째, 행정과 민간의 기본 역량 구축이다. 주민자치회 설치, 운영 초기에 행정에서는 지원자의 역할을 수행하여야 한다. 주민자치 활성화를 위해 기초 인프라를 구축하는 것이다. 주민자치회 관련 조례 제·개정, 주민참여예산 및 주민세 상당액 지원, 전문지원기관 운영, 민관협업체 운영, 민간위탁 사무 발굴 등이다. 또한 주민자치 전담 공무원을 배치하거나 전담직위제로 지정할 수 있고, 주민들의 의견을 수렴, 반영하여 지역에 필요한 읍면동장이 배치되도록 읍면동장 주민추천제를 할 수 있다. 그리고 주민자치 교육체계를 구축, 운영하는 것이 필요하다.

민간(주민)에서는 주민자치회 구성, 운영에 있어 민관 협업 체계를 갖추어야 하고, 주민자치회 구성에 있어서는 홍보, 추천제 등 민주적 위원선발, 주민자치회의 사전사후 교육체계를 구축, 운영하는 것이 필요하다. 주민자치회 운영에 있어서는 자원봉사, 간사 등을 포함하는 사무국 운영, 자치계획 수립, 주민총회 실시, 사무공간 마련, 분과 운영을 통한 개방적 주민참여 통로를 만드는 것이 필요하다. 민·관의 체계를 정리하면 <그림 9>와 같다.

〈그림 9〉 주민자치회 민관 협업 체계



(출처 : 연구자 구성)

행정과 주민자치회에 있어 무엇보다 중요한 것은 인력과 예산이다. 지속가능성을 위한 기본 역량이라 할 수 있다. 행정에서는 주민자치 담당 부서를 갖추고, 「일자리정책 5년 로드맵」에 따라 2017~2022년 시군구별 1명, 읍면동별 1명씩 주민자치 (행정) 전담인력을 준비하여 배치가 필요하다. 주민자치회 예산 관련해서는 행정안전부에서 일부 지원하는 예산은 있으나(공모사업, 우수자치단체 등), 주민자치는 자치단체 고유사무이고 자치단체 비용으로 자체적으로 해결해야 한다. 특정사업, 위탁사업으로 보조

하거나, 조례에 근거한 사무국 지원, 필요한 경우 위원들에게 예산의 범위에서 실비 및 수당을 지급할 수 있으므로 다양한 방식으로 고민할 수 있다.

주민자치회 구성 이후 주민자치회와 행정의 민관 협업도 중요하지만 무엇보다 주민자치회가 자생적인 능력을 갖추어야 한다. 이에 따른 자체적인 재정확보와 사무인력 배치가 필요하다. 주민자치회가 시행하는 사업도 지속성을 고려하여 추진하여야 한다.

둘째, 주민자치회의 종합적인 설계와 접근이다. 주민자치회 활성화를 위해서는 주민자치회 관련 여러 분야가 함께 준비되고 운영되어야 한다. 특히 행정에서의 역할이 크다. 예를 들어 주민자치회 조례, 구성·운영, 재정, 조직·인력, 교육, 위탁사무 및 공간개선 등 관련 분야가 순차적으로 하나씩 진행되는 것보다 전방위적으로 톱니바퀴처럼 맞물려 돌아가야 시너지가 발생되고 초기 정착과 활성화를 높일 수 있다. 자치단체별로 시범으로 몇 개의 주민자치회를 설치하거나 전동에 한번에 설치 여부를 떠나 중요한 것은 주민자치회 관련 여러 분야가 함께 준비되고 운영되어야 한다. 주민자치회 관련 주요 분야를 정리하면 <표 10>과 같다.

<표 10> 주민자치회 관련 주요 분야

분야	주요 내용
주민자치회 법·조례	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자치단체별 조례제정 및 개정내용('18~'20년) 검토 및 반영 ▪ 조례 제·개정 계획 및 준비 * 농촌의 경우 '농촌형 주민자치 활성화 방안 연구(행정안전부, 2018)' 참고 ▪ 조례 제·개정 관련 의견수렴 및 의회 협력 ▪ 지방자치법 주민자치회 조항 개정(안) 참고

주민자치회 구성 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민자치회 구성 : 구성인원, 위원선정(추첨), 타 주민협의체 협력 등 ▪ 주민자치회 운영 : 자치계획 수립, 주민총회 개최 등 ▪ 주민자치위원회 → 주민자치회 전환계획 및 절차·방법 ▪ 주민자치(위원)회 의견수렴을 통한 개선
재정적 지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지자체 주민자치 예산 수립 - 시범운영, 전환지원, 역량강화 교육, 인력, 자치계획 지원, 공간 등 ▪ 주민세, 주민참여예산, 주민지원금* 등 연계 활용 * 농촌의 경우 상수원보호구역, 화력발전소 등이 위치한 지역에 지원되는 주민재산권 침해에 대한 보상적 성격의 지원금
조직·인력 및 교육	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시군구, 읍면동 전담인력(팀) 배치 * '22년까지 시군구별 1명, 읍면동별 1명 (행정)주민자치 전담인력 배치 ** 자치단체, 주민자치회 인력 배치, 지원기관 운영 등 ▪ 주민자치 업무 지원을 위한 지원기관 연계 ▪ 주민자치 담당 공무원 및 위원, 주민 등 교육
위탁사무 및 공간개선	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 위탁사무 발굴 및 주민자치회 위탁 ▪ 사무국 설치 운영 활성화 ▪ 주민소통·자치공간 구성 및 지원
우수사례	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 타 시군구 및 해외 주민자치 우수사례
기타	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민참여, 분과구성 등

(출처 : 연구자 구성)

(2020년 10월 6일 접수, 11월 16일 심사완료, 11월 25일 게재확정)

참고문헌

- 강주연·이이든. 2019. “텍스트 마이닝을 활용한 ‘청소년상담1338’ 빅데이터 분석.” 「청소년상담연구」. 27(2): 127-147.
- 곽현근. 2016. “주민자치회와 읍면동회.” 「지방행정」. 65(750): 20-23.
- 김수연. 2019. “주민자치회에 관한 입법의 주요 쟁점.” 「지방자치법연구」, 61(19-1): 3-26.
- 김필두. 2017. “주민자치회 제도화의 기본 구상.” 「지방행정」, 66(762): 26-29.
- 김필두·류영아. 2008. 「읍면동 중심의 주민자치 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 모경환·김명정·송성민. 2010. “한국 청소년의 시민의식 조사 연구.” 「시민교육연구」. 42(1): 77-101.
- 문상덕. 2017. “주민자치조직의 법제화.” 「행정법연구」. 48: 1-28.
- 배동민·박현수·오기환. 2013. “빅데이터 동향 및 정책 시사점.” 「정보통신방송정책」. 555: 37-74.
- 배정호·범은애. 2019. “빅데이터를 활용한 홀리즘의 재개념화.” 「홀리스틱 융합교육연구」. 22(2): 89-106.
- 손상영·김사혁. 2012. “빅데이터 시대의 새로운 정책이슈와 이용자 중심의 활용방안 연구.” 「정책연구」. 정보통신정책연구원
- 안성호. 2016. “스위스 미러클과 코뮌자치.” 「월간 주민자치」. 60: 32-43.
- 이윤주. 2015. “청소년 정치참여 활성화를 위한 실천중심 기능학습의 필요성.” 「시민교육연구」. 47(2): 85-113.
- 전대욱. 2017. “한국형 주민자치회 정착과 활성화 방안.” 「지방행정」. 66(762): 38-41.
- 정진현. 2017. “읍·면·동 주민자치회의 발전방안(II).” 「자치발전」. 2017(6): 122-134.
- 진동섭. 2019. 「주민자치회의 실효적 운영을 위한 법제적 연구」. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 최인수. 2016. “독일의 주민자치 관련 법규 및 제도.” 「월간 주민자치」. 60: 84-94.

- 황한식. 2019. 「제18회 전국주민자치박람회 사례집」. 우수사례 공모 심사총평.
- 한국행정연구원. 2018. 「사회혁신을 위한 주민자치제도의 발전방안」. 한국행정연구원.
- 국정기획자문위원회. 2017. 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」. 국정기획자문위원회.
- 일자리위원회·관계부처 합동. 2017. 「일자리정책 5년 로드맵」. 일자리위원회·관계부처 합동.
- 행정안전부. 2020. 「주민자치 분야 매뉴얼」. 행정안전부.
- _____. 2020. 「주민자치회 표준조례 개정 및 안내서」. 행정안전부.
- _____. 2020. 「2020년 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(2019.12.31. 기준)」. 행정안전부.
- _____. 2020. 지방자치법 전부개정법률안 제26조(주민자치회).
- _____. 2020. 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭: 지방분권법) 제27~29조.
- 행정안전부 보도자료. “주민자치회 제도개선 통해 풀뿌리 주민자치 강화한다.” 2020.4.22.
- _____. “주민자치회, 600개 읍면동으로 확산되고 참여주체도 다양화 된다.” 2020.1.30.
- _____. “주민과 함께, 주민센터가 진화합니다.” 2018.11.20.
- _____. “주민이 자치와 복지 주도하는 27개 자치단체 선정.” 2018.7.20.
- 「동아일보」. “밥상머리 교육처럼... ‘정치 신뢰’ 심는 네덜란드.” 2014. 11. 27.
- 행정안전부 홈페이지. 「주민자치회 시범실시 읍면동 현황(2020.6.26. 기준)」
- https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMS_TR_000000000055&ntId=78189(검색일: 2020.10.1.)
- Daniel, B. 2015. “Big Data and analytics in higher education: Opportunities and challenges.” *British journal of educational technology*. 46(5). 904-920.

- Del Río, S., López, V., Benítez, J. M., & Herrera, F. 2014. "On the use of Map Reduce for imbalanced big data using Random Forest." *Information Sciences*. 285. 112-137.
- Pateman, C. 2012. "Participatory democracy revisited." *Perspectives on politics*. 10(1). 7-19.
- Riffe, D., Lacy, S & Fico, F. 2014. *Analyzing media messages: Using quantitative content analysis in research*. NY: Routledge.

Abstract

A Study on History of Citizen Autonomy in Korea and
Future Direction of Residents' Association

*Ha Tae-young**

Although the intended role of residents' association was review, consultation, and operation related to community center to enhance cultural, welfare, and autonomic function of eup, myeon, and dong, the major role of this organization at this time when more than 20 years after the establishment has passed, is to manage programs for recreation and culture rather than performing functions such as formation of local community, autonomy activity, and residents' welfare enhancement.

The citizen autonomy has been developed to form a residents' community through their participation, however it is far from genuine citizen autonomy.

Although the Ministry of the Interior and Safety, for activation of grassroots autonomy and raising awareness of democratic participation, implemented 47 pilot residents' association based on the provision of residents' association in the Special Act On Decentralization And Local Administration System Reorganization (revision of 2010 Special Act on the

* Deputy Director, Local Administration & Decentralization Office, Ministry of the Interior and Safety,
Doctor, Department of Business Administration, Pusan National University.

Restructuring of Local Administrative Systems) in 2013, there were no turning points and the residents' association has been reorganized in 2018 by addition of member selection through lottery system, development of autonomy plan, holding general meeting of residents, and involving budget.

This study, accordingly, examined the history of citizen autonomy up to now and summarized them by periods using big data analysis, based on which, the development plan and the direction for activation of citizen autonomy were discussed.

In addition, The case studies on domestic and foreign citizen autonomy and residents' association were provided to help development of citizen autonomy.

Key word: Citizen Autonomy, Residents' Association, Activation, Development Plan